



Report to the Minister of National Defence

André Marin **Ombudsman**

COMPLAINT: ALLEGATION OF CONFLICT OF INTEREST

COMPLAINANT: DR. ERIC SMITH

CASE REFERENCE: 99-424; 99-443

DECISION AND RECOMMENDATIONS

OCTOBER 20, 1999

SPECIAL REPORT

ALLEGATION OF CONFLICT OF INTEREST

TABLE OF CONTENTS

COMPLAINT	2
INVESTIGATIVE PROCESS	3
SUMMARY OF THE FACTS	3
FINDINGS AND RECOMMENDATIONS	15
Decision and Recommendation on the Conflict of Interest Complaint	16
Conflict of Interest Policies and Guidelines	20
Determinations of Conflict of Interest	22
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	24

Complaint

On August 17, 1999, Dr. Eric Smith contacted the Office of the Ombudsman. Dr. Smith is a medical doctor who served in the Canadian Forces (CF) until July 1998, when he retired. He made several complaints to my Office. This report is issued in regards to one of them, namely the allegation that Captain Klaus Schneider, currently serving with Canadian Forces National Investigation Service (CFNIS), is in a conflict of interest situation, due to his involvement in a current investigation of issues arising out of CF deployments to Croatia in 1993-1995.

Dr. Smith is a key witness in critical aspects of the investigation, which includes the alleged destruction of medical documents from the files of members who had served in Croatia. There have been a number of public statements made by individuals, including one witness who has spoken to the NIS, alleging that Dr. Smith gave the order to destroy medical documents which he had placed in CF members' files. One witness was assisted by the DND Public Affairs branch in arranging to make a public statement to the media.

Dr. Smith states that Captain Schneider and he had previous dealings when both were serving in Goose Bay in 1995 and 1996. At that time Dr. Smith was the base physician and Captain Schneider was the Wing Military Police Commander. Dr. Smith stated that Captain Schneider was involved in the investigation of an incident, which lead to Dr. Smith being charged and convicted in a court martial in 1996,

Further,

Dr. Smith alleges that he told Captain Schneider about problems with the documents related to the Croatia deployment, during their tour of duty in Goose Bay in 1995.

Investigative Process

Dr. Smith contacted the Ombudsman on August 17, 1999. Two senior staff members were immediately assigned. They met with Dr. Smith and received a statement from him. They also interviewed Captain Schneider and met with his supervisor, Inspector Russ Grabb. Informal intervention to resolve the issue at this juncture proved unsuccessful. We then formally interviewed Inspector Grabb, who is the officer in charge of the investigation. We have interviewed and spoken to several parties who were present in Goose Bay in 1996.

We have reviewed or requested various documents from DND/CF, including the investigative files from Goose Bay, personnel files, and documentation concerning conflict of interest guidelines for CF investigative and other personnel.

The separate investigation continues into other matters raised in Dr. Smith's complaint.

Summary of the Facts

Summary of the Facts

55 This summary is based on our investigation to date.

60 On August 17, 1999, Dr. Smith contacted my Office, and spoke with one of my senior staff. Dr. Smith made several complaints, including a complaint that the ongoing CFNIS investigation was unfair and biased and that, accordingly, he had no faith or confidence in its process. One of his reasons for reaching that conclusion was that one of the investigators conducting the investigation was Captain Klaus Schneider. He alleged that Captain Schneider had treated him unfairly when they were posted together in Goose Bay in 1995.

65

70 On August 18, 1999, we received a telephone call from a third party who is a friend of Dr. Smith's and a serving CF officer. He advised that He also advised us that Dr. Smith had told him that Captain Schneider was aware of the medical documents, as Dr. Smith and Captain Schneider had discussed them during a heart to heart conversation in 1995 in Goose Bay.

75 On August 19, 1999, the investigators assigned to this case met with Dr. Smith. They explained the role and function of the office. They also provided Dr. Smith with a 'waiver of confidentiality'. This document provides the complainant's consent for the Ombudsman to investigate a complaint and to discuss with any party any aspect of the complaint.

80

85 My staff discussed issues of confidentiality in detail. They made it clear to Dr. Smith that, if we did intervene, the very nature of the investigative process precluded us from maintaining confidentiality. Further, we would be thoroughly investigating his allegations, which would mean interviewing all involved parties and getting their side of the story. Dr. Smith advised us he fully understood the process, and signed the waiver.

90

95 At that time, Captain Schneider was the Wing Military Police Commander. In his statement to my investigators, Dr. Smith advised that:

100 *I went in and spoke to Captain Klaus Schneider. Anyways, this Klaus Schneider...put a significant amount of effort into befriending me, and shortly after that I came home from work one day*

105

When I was talking to Klaus Schneider, I explained what was going , what had happened in Croatia. And he knew all the particulars about

110 *my stress situation, he knew all the particulars about the multiple requests for medical support and he knew about the memorandums, memorandums from Calgary, and that surprised me that he knew that information.*

115

120 In a later interview, Dr. Smith expanded on what he alleged Captain Schneider knew about the memoranda:

125 *He knew all the requests I had made, knew about the environmental issues I tried to address and knew the problems around the memos. He never said anything about the memos being shredded.*

130 On August 23, 1999, my staff called Dr. Smith and advised him of our intent to begin an investigation into two aspects of the complaints he had brought to us, one of which was the allegation of conflict of interest. We reminded him of the waiver of confidentiality he had signed. Dr. Smith gave his consent for my Office to actively begin an investigation. He also stated that he did not care if our involvement was made public.

135 Captain Schneider is currently attached to the Sensitive Investigation cell of CFNIS, and is based in Ottawa. He was interviewed on August 24, 1999. He stated that the investigation into what had occurred in Croatia was divided into four parts. He was the lead investigator in the investigation of the alleged naphtha gas poisoning of retired Warrant Officer Stopford and another individual, and that that part of the investigation, *"has absolutely no connection to Mr. Smith"*.

140 He advised that the other aspects of the investigation, that did directly involve Dr. Smith, were being conducted by other CFNIS officers based in the same office as he was located. He stated that there are general investigative meetings held approximately once per week when all available investigators meet, *"to pool our information"*. Captain Schneider stated that he had been travelling for most of the previous three weeks, and had only attended two or three investigative meetings, one of which had occurred the previous day. He stated that he had left the meeting prior to the briefing by the investigator involved in the part of the investigation concerning Dr. Smith. However, he also stated that he had been present at a meeting approximately three weeks earlier when the lead investigator in the Dr. Smith case had updated the team on what he had found out to date.

155 As will, he confirmed that members of the investigative team working under him had also assisted with other aspects of the investigation, including those directly involved with Dr. Smith.

160 Captain Schneider stated that he had told CFNIS management right at the beginning of the Croatia investigation that, *"I was in the court martial with Mr. Smith in Goose Bay"*, during his tour of duty as officer in charge of the military police section in Goose Bay in the mid-1990's.

165 Captain Schneider

He stated that he learned about their existence in the press.

170 Captain Schneider states that he made contemporaneous notes of his conversation, which remain in his possession.

He stated his involvement in the investigation and subsequent court martial of Dr. Smith was limited to his role as the officer in charge of the military police section. He advised that:

175 *I was not an active investigator involved. ...I wouldn't even be a case manager, (the investigators) just briefed me on what was happening and then I briefed the Wing Commander...but on the technical direction of the case, I was not involved.*

180 He maintained that he had no direct involvement in the investigation, and the decision to lay the charge was not taken by him, but rather involved the Judge Advocate General's office, as was apparently standard procedure up until recently. He does not believe he attended the court martial.

185 Captain Schneider felt very strongly that there is no conflict of interest with him working on the investigation.

190 My staff and I discussed this case in depth as soon as the interview with Captain Schneider was completed. The issue at hand quickly boiled down to whether an objective observer would still have faith in an investigative process that involved these two parties, given all the circumstances that we were aware of. In my opinion there was, at that point, at least a reasonable apprehension of conflict of interest in this case, based on the information adduced from the two statements given to us. I came to the opinion that it would be better for all concerned, and may protect the integrity of this very high profile investigation, that Captain Schneider be assigned to other duties, at least until Dr. Smith's allegation about Captain Schneider's knowledge of the memoranda was investigated by the appropriate authority.

200 I decided to informally approach officials within CFNIS to see if this issue could be mediated without formal intervention. I felt it was incumbent on me to take action at this stage, even though we had not concluded our investigation, for several reasons. Firstly, the fact that there was a possibility that an extensive and expensive CFNIS investigation may be irrevocably tainted if it was allowed to continue with Captain Schneider as a participant. Secondly, and equally important, we were concerned

210 Further, I felt that bringing our input to the chain of command in an informal manner could obviate the need for a full field, and thus resource intensive, investigation by my Office. To that end, my two senior staff met with the officer in charge of the entire investigation, Inspector Russ Grabb, within hours of the interview with Captain Schneider concluding.

220 Inspector Grabb is a serving RCMP officer currently on secondment to CFNIS, as officer in charge of the Sensitive Investigation cell. He reports through the CFNIS chain of command to the Canadian Forces Provost Marshal (CFPM).

225 My investigators advised him that my Office had spoken to Dr. Smith and Captain Schneider. We advised him, in confidence, of Dr. Smith's allegation that Captain Schneider may have been aware of problems with the documents, which were now the subject of the CFNIS investigation, in 1995.

230 Inspector Grabb stated that he was not previously aware of this information, but nevertheless felt that there was no conflict of interest, for several reasons. He pointed to the fact that Captain Schneider, to his knowledge, was not the subject of any complaint about his conduct in Goose Bay. He explained the structure of the investigation, which he divided into several separate components. He showed us an organizational chart that delineated the separate investigations. He confirmed that
235 Captain Schneider was responsible for the investigation into the alleged naphtha gas poisoning of retired Warrant Officer Matt Stopford and another person, and that Captain Schneider had no involvement in the branch of the investigation relating to Dr. Smith. He also stated that he had discussed this subject with Dr. Smith and his lawyer after an August 13, 1999, CTV news story,

240 My investigators advised him that, in our opinion, there appeared to be at least a *prima facie* perception that there could be a conflict of interest. They pointed out that the information provided by Dr. Smith, regarding Captain Schneider's knowledge of the memos relating to the Croatia deployment, made
245 Captain Schneider a potential witness in the memoranda investigation. They made it abundantly clear that this position was not meant in any way to impugn Captain Schneider or his reputation. Nor were we in any way endorsing what Dr. Smith had told us. My staff informed Inspector Grabb that we had yet to complete our investigation, and we did not know all the facts. Rather we explained, as noted above, we were bringing this information to him in a spirit of informal co-
250 operation and resolution, based on what we had been able to establish to date. We advised that, if the *status quo* continued, we would have no choice but to pursue
255 the matter by conducting a full field investigation into the circumstances.

Inspector Grabb advised that he would seek advice and contact us as soon as possible.

260 The following day Inspector Grabb gave a tape-recorded statement to my investigators. He re-iterated and expanded upon his position given to us the previous day. He advised that he had reflected heavily on this issue and had consulted with various parties, including seeking external legal advice. He stated he had carefully
265 balanced all the issues, including the integrity of the investigation, fairness to all concerned, public interest and investigative strategy. He had concluded, based on all the circumstances, that it would be unfair to remove Captain Schneider from the investigation at this time.

270

He added that Dr. Smith's allegations were subjective assertions unsupported by a

He added that Dr. Smith's allegations were subjective assertions unsupported by a factual basis. He stated that further exploration of the facts was needed,

275

He advised that he could not share that information with us at that time, as the investigation was on going. He stated that, *"...it was like asking (me) to respond with one, perhaps one and a half arms tied behind (my) back... There's many things about this case that I'm not allowed to tell you."*

280

Inspector Grabb again referred to his belief that Captain Schneider's involvement in the NIS investigation did not touch upon Dr. Smith. However, he did state that that the investigations into the destruction of the memos and the investigation into the alleged poisoning of Matt Stopford were not hermetically sealed from each other. He also confirmed that some of the investigators, who were working directly with Captain Schneider on his investigation, were also directly working on the investigation, in which Dr. Smith was at one point a suspect and remains a key witness.

285

My investigators also raised the possibility of temporarily removing Captain Schneider from the investigation until the complaint about conflict of interest was investigated. Inspector Grabb was not persuaded, and rejected this proposal.

290

295

300

305

Inspector Grabb advised us that Captain Schneider was assigned to attend pre-deployment training in Trenton as of August 30, 1999, prior to his pre-scheduled deployment to Kosovo in December 1999

Inspector Grabb estimated he *"would be gone for about eight weeks starting next Monday"*. There was a clear inference that, although Captain Schneider was officially still part of the investigation, we should be comforted by the fact that he was *de facto* removed from it for a pre-determined period of time in the near future. It should be noted that, at this time, Captain Schneider has returned and has resumed his duties as investigator on the NIS task force.

310

315

I did not view Inspector Grabb's response as an appropriate solution to the issue. I therefore instructed my staff to continue with their investigation.

320

325

330

335

340

Based on this new piece of evidence we again sought an informal resolution of this case by advising Inspector Grabb that Dr. Smith had complained about Captain Schneider

345

350

Nevertheless, Captain Schneider remained on the investigation.

355

360

365 We therefore continued our investigation and interviewed several persons who were
370 at Goose Bay when the events outlined above took place. It quickly became
375 apparent that there were two schools of thought as to what happened to Dr. Smith
and why. As one person interviewed told us, "*there are no neutral parties*".
However, there is some credible evidence to support Dr. Smith's assertion that he
did go to see Captain Schneider at some point in 1995.

On October 1, 1999, we received a copy of the letter from Dr. Smith. At 8:45 a.m.
that same day, a senior investigator spoke to LCol. Don Dixon, the acting CFPM.

To our surprise, we discovered that Captain Schneider remained in charge of his part of the NIS investigation. LCol. Dixon stated that Captain Schneider, "*will remain on the investigation for the time being.*" He advised he was aware of our conflict of interest investigation.

Findings and Recommendations

Under paragraph 19(g) of the *Ministerial Directives* , if the Ombudsman, upon

415 completing his review of the matter under consideration, is of the opinion that steps
should be taken to achieve substantial and long-lasting improvements to the welfare
of the military community, he will report his recommendations and opinions and the
reasons therefore, to the appropriate authority. Furthermore, under paragraph 20, the
420 authority will in turn inform the Ombudsman within a reasonable time, as
determined by the Ombudsman, of all steps taken or proposed to be taken in
response.

My Office made every attempt to resolve this matter with the CFPM's office by
informal mediation, prior to commencing a formal investigation. The attempts are
425 related, in some detail, under the prior heading. In sum, my staff met with the
officer in charge of the police investigation and made it very clear at that time what
the issues were, and how, in the opinion of our office, the continued employment of
Captain Schneider on the investigative team raised a distinct possibility that
430 perceptions of the findings of their entire investigation may be tainted.

Nonetheless, senior officials
decided to keep Captain Schneider as part of the investigative team.

435 It is unfortunate that in this case, attempts at informal resolution were unsuccessful
and a formal investigation with recommendations was required. Although our
investigation is continuing, all of the parties directly involved have been
interviewed and given an opportunity to express their views. The evidence gathered
440 and collected to this point however, provides a sufficient picture for me to make an
informed assessment in this case. Given the high public interest in the continuing
NIS investigation and in light of my conclusions and recommendations, it was felt
that I should issue my report on this matter as soon as possible.

445 *Decision and Recommendation on the Conflict of Interest Complaint*

The Dictionary of Canadian Law provides that a conflict of interest occurs "(w)hen
a person in a position to effect an official decision has a personal or financial
450 interest in the outcome of a decision." ¹ Any official with the power to exercise
discretion has at least a moral duty to ensure he is not in a position of conflict of
interest. When a public official is entrusted with the enforcement of law, there is an
even greater duty to ensure that the official is free of both real positions of conflict
of interest and perceived situations of conflict of interest. At the heart of issue lies
455 the credibility of the justice process itself. The saying that "perception is reality" in
the minds of the public, knows of no more convincing illustration than when one is
dealing with the enforcement of law. Indeed, the suspect and the complainant as
well as the public must have confidence that matters will only be resolved on
the fruits of the investigation and that the thinking process be free from outside
influence.

460 I am comforted to note that recent public statements by the Minister of National
Defence, and the Chief of Defence Staff (CDS) also indicate that they share a
similar position.

465 Indeed, the CDS has remarked that it is of paramount importance that DND/CF's
response to the allegations of exposure to toxic substances in Croatia be seen as
credible and unbiased. In this context, he was referring to the Board of Inquiry,

credible and unbiased. In this context, he was referring to the Board of Inquiry, which was convened to look at issues related to those being investigated by the CFNIS.

470

475

In a statement at a press conference held on August 10, 1999, the CDS advised that Colonel Howard Marsh, the then president of the Board of Inquiry had *"concluded that a risk of appearance of conflict of interest existed in the management of related issues in 1998/1999. The proposed (change of president) would remove the risk of perceived conflict of interest."*

He added:

480

Lieutenant General Caines indicated that Colonel Marsh was also concerned with the risk that the board's findings would not be perceived as credible by the public. He stated that Colonel Marsh was considering resigning from the Board to prevent this from happening. In the end, it was Colonel Marsh's firm belief that the final report of the Board must be absolutely credible to withstand the scrutiny for decades to come.

485

The Minister of National Defence commented on the same topic at a press conference on the same day:

490

495

*Colonel Marsh has now asked to be replaced as the Chairman and a member of that Board of Inquiry following legal advice that he sought and was sought by the Department with respect to perceived conflict of interest. The advice doesn't suggest he has a conflict of interest, it suggests it's arguable, however, and of course Colonel Marsh who is a man of the highest integrity wants, as I and General Baril want, to make sure that the results of the inquiry withstand the highest level of scrutiny, and therefore he has asked to be replaced and both General Baril and I concur in doing that. **Not only must justice be done, it must be seen to be done.** (emphasis added)*

500

505

It is also worthy of note that LCol. Roger Strum, a member of the office of the Judge Advocate General who had been appointed as legal advisor to the Board of Inquiry, resigned because of a potential conflict of interest. An announcement was made in a press release dated July 30, 1999, which read, in part:

510

515

LCol. Strum considered his previous temporary duty in Calgary and his role as prosecutor in the court martial of then-Naval Lt. Eric Smith, an individual who may be asked to provide information to the Board. In light of the work plan for the Board, Strum could see the possibility of an appearance of conflict.

It is clear that the current high profile CFNIS criminal investigation, arising out of a CF deployment to Croatia in 1993, will be microscopically examined by a large number of stakeholders, both inside and outside the DND/CF. When assessing the issue of conflict of interest, the public's right to a fair and unbiased investigation must also be considered. It is clearly in the public interest that the CFNIS investigation can withstand public scrutiny, in order to foster confidence in the integrity of both the CFNIS, and the military justice system as a whole. In her last annual report, the CFPM welcomed this level of public scrutiny, noting that *"the*

520 annual report, the CFPM welcomed this level of public scrutiny, noting that *"the CFPM staff and subordinate units will perform their duties to the highest ethical standards (...) in particular the following values are embraced (...) accountability, integrity/ethics."*

525 The issue that I must then consider is as follows: Is there a *perception* that Capt. Schneider is in a position of conflict of interest given his role as investigator in the Croatian task force?

530 The office of the CFPM is of the opinion that there is no potential for any perceived or actual conflict, because Captain Schneider's role in the Task Force precludes him from having a direct or indirect influence or input into that portion of the investigation that directly involves Dr. Smith. I do not accept this suggestion.
535 Captain Schneider has access to and indeed continues to attend investigative meetings where Dr. Smith's case is discussed and strategic decisions are taken. In addition, the organizational chart drawn up by Inspector Grabb clearly demonstrates that investigators reporting to Captain Schneider have also been tasked at different times to work on aspects of the investigation that directly relate to Dr. Smith. As both Captain Schneider and Inspector Grabb confirm, Captain Schneider is not
540 hermetically sealed from the other parts of investigation.

Further, I believe there is clearly a potential nexus between the investigation that Captain Schneider is responsible for and the investigation involving Dr. Smith. Although CFNIS has declined to discuss its investigation with my Office, even though it was given the full opportunity to do so, one cannot rule out that a
545 connection may emerge between the circumstances of the alleged toxic poisoning of retired Warrant Officer Stopford and the recording of medical information throughout the Croatian deployments. This may potentially have some bearing on Dr. Smith's credibility.

550 Given

555 Captain Schneider's role as an investigator in regards to Dr. Smith's court martial on another matter, there exists, at a minimum, a perception that Captain Schneider may have a vested interest in the current CFNIS investigation. In addition, the situation is compounded and indeed solidified by the legal notice of a civil suit against Dr. Smith

560 It is this perception of a vested interest and Captain Schneider's direct access and involvement with the persons charged with an investigation in which Dr. Smith was a potential suspect and is still a key witness, which creates the perception of conflict. Therefore, on an objective basis, in my opinion, there is a perception that Captain Schneider's private
565 interest may collide with the public interest.

570 As far as Captain Schneider's removal from the investigation for a period of time due to his pre-deployment this does not, in my view, address the issue of the conflict of interest, nor does it rule out future involvement in the case. Indeed, Captain Schneider appears to have returned to his Task Force duties in late September.

575 I wish to state unequivocally, that my findings in no way impugn or seek to impugn the character or reputation of Captain Schneider or anyone else. My assessment of the potential perceived or actual conflict of interest should in no way be taken as an adverse comment on the honesty or integrity of Captain Schneider or his abilities as an investigator or as an adverse comment on anyone else.

580

It is not relevant to this assessment, whether Dr. Smith's allegations and complaints about Captain's Schneider's involvement in his Goose Bay Court Martial and his prior knowledge of the Croatia memos are founded. It should be noted, however, that the allegation by Dr. Smith that Captain Schneider knew about the Croatia memos in 1995 deserves independent investigation and does make Captain Schneider a potential witness in the ongoing NIS investigation.

590 My decision and recommendation is based solely on the perception of a conflict of interest, based on the totality of the circumstances and the situation of which we are aware. As noted above, to permit Captain Schneider to continue to participate in any aspect of the investigation runs the risk of tainting perceptions of fairness of the entire CFNIS investigation.

595 Accordingly, I find that there exists a clear perception of conflict of interest in this case, which, if allowed to continue, may seriously damage the integrity and credibility of the entire NIS investigation.

I therefore recommend that:

600 **Captain Schneider should withdraw forthwith or be removed from any part of the investigation into matters arising from the Croatian deployment.**

Conflict of Interest Policies and Guidelines

605 There appears to be no written policies and practices defining conflict of interest in situations such as the one outlined above.

The military police are governed by a document entitled 'Military Police Procedures'. Chapter 1, paragraph 43 reads, in part, as follows:

610

A person may exercise supervisory discretion with respect to the scope, direction and disposition of any investigation if he/she: (...)

615 *d) does not have a personal or illicit interest in the outcome of the investigation.*

e) is not subject to the real or apparent influence of a person who may have a personal or detrimental interest in the outcome of the investigation.

620

This provision appears to be of little assistance in this case. Similarly, various provisions of the *Canadian Forces National Investigation Service Operating Procedures*, August 1999, contain passing references to conflicts of interests but do not contain any guidance directly on point.

625 do not contain any guidance directly on point.

The *Belzile Report*³ touched upon the investigation of alleged offences by military police officers. The report recommended that:

630 *We recommend that, whenever the NIS is required to investigate an
alleged offence committed by military police personnel, the
investigation should be conducted by NIS investigators who do not or
are not likely to have a current working relationship with the subject
officer.*

635

In my view, it is equally inappropriate to participate in the investigation of any person with whom the investigator has a past relationship that extends beyond mere professional contact.

640

As I pointed out in *The Way Forward, January 1999*, the military is, in many respects, an insular organization, where members are particularly vulnerable, as virtually every aspect of their lives has the potential to be impinged upon by the CF. Members are subject to a Code of Service Discipline. They operate in a hierarchical environment where written rules and regulations govern most aspects of their working, and sometimes, off-duty lives. Given the extent of control, it is particularly important that any scintilla of conflict of interest is avoided in any case dealt with by the military justice system. *The Dickson Report*⁴ made several references to the importance of avoiding perceptions of conflict of interest, and many of its recommendations are based on that premise.

645

650

In other words, because of the unique circumstances to which Canadian Force members are subjected to, there exists, in my view, an enhanced onus on the military justice system to avoid perceptions of conflict of interest.

655

Regardless of the circumstances of this case, it is essential, in my opinion, that the CFNIS and military police have clear conflict of interest guidelines. I appreciate that these guidelines may not be able to deal exhaustively with every fact situation that arises. However, it is important that they are as comprehensive as possible, in order to ensure that all members are aware of potential conflicts of interest, and how to deal with them.

660

Such guidelines should reflect the reality that given the importance of the public duties carried out by CFNIS and military police officers, where there is a potential for any perceived or actual conflict, they should always err on the side of caution.

665

I therefore recommend that:

670

The CFPM should establish complete and binding conflict of interest guidelines for personnel under her command

675

Determinations of Conflict of Interest

It will undoubtedly be in the best interests of the CFNIS, in any instance where there is a complaint regarding conflict of interest in an investigation, that CFPM report the circumstances to an external agency. The office of the Ombudsman is

680

report the circumstances to an external agency. The office of the Ombudsman is uniquely positioned to act as this body. It can offer the expertise and the level of confidentiality required to deal with the issues. We are proposing to exercise our "sounding board" function as per paragraph 1 of the *Ministerial Directives* to assist the CFPM in making determinations as to whether a potential for the perception of conflict exists. Referrals should be made in situations when any party, in respect of an investigation, makes such an allegation.

The recommendation we are proposing in this respect would contribute to further the confidence in the operations of the CFPM's office. Ultimately, it will also contribute to substantial and long lasting improvements to the welfare of members of the DND/CF community.

The recommendation would be consistent with other efforts by DND/CF managers and leaders to increasingly scrutinize situations where employees and members may be in positions of conflicts of interest. For example, recently the Chief of Review Services (CRS) issued an unclassified CANFORGEN 083/99 CRS 0027 041536Z OCT99 reminding members of their requirement to disclose in a confidential report, among other things, benefits or outside activities that could come in conflict with their official duties and responsibilities. The CANFORGEN also provides for a process to follow in order to take "*corrective action if the results indicate a need for it*"

Therefore I recommend that:

The CFPM should report to the Ombudsman any case where there is a complaint concerning an alleged conflict of interest by any member involved in an investigation. The Ombudsman will make a determination and advise the CFPM of his/her recommendation(s) accordingly.

Summary of Recommendations

685

I. **Captain Schneider should withdraw forthwith or be removed from any part of the investigation into matters arising from the Croatian deployment.**

690

II. **The CFPM should establish complete and binding conflict of interest guidelines for personnel under her command.**

695

III. **The CFPM should report to the Ombudsman any case where there is a complaint concerning a conflict of interest by any member involved in an investigation. The Ombudsman will make a determination and advise the CFPM of his/her recommendation(s) accordingly.**

¹ Dukelow D.A. and Nuse B., *The Dictionary of Canadian Law*, Carswell, 1991, at page 196.

³ Report of the Military Police Services Review Group, December 1998.

⁴ Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services, March 1997.



Rapport au ministre de la Défense nationale

André Marin **Ombudsman**

PLAINTÉ : ALLÉGATION DE CONFLIT D'INTÉRÊT

PLAIGNANT : MONSIEUR ERIC SMITH

NUMÉRO DE DOSSIER : 99-424; 99-443

DÉCISION ET RECOMMANDATIONS

LE 20 OCTOBRE 1999



RAPPORT SPÉCIAL

ALLÉGATION DE CONFLIT D'INTÉRÊT



TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	2
PROCESSUS D'ENQUÊTE.....	3
RÉSUMÉ DES FAITS.....	4
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	16
1.1 DECISION ET RECOMMANDATION AU SUJET DE LA PLAINTÉ RELATIVE A L'ALLÉGATION DE CONFLIT D'INTERÊT	17
1.2 POLITIQUES ET LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTERÊT.....	22
1.3 DÉTERMINATION DES CONFLITS D'INTERÊT	24

Plainte

5 Le 17 août 1999, Monsieur Eric Smith a contacté le Bureau de l'ombudsman. Monsieur Smith est un médecin qui a servi dans les Forces canadiennes (FC) jusqu'à sa retraite en juillet 1998. Monsieur Smith a déposé diverses plaintes auprès de mon bureau, dont l'une qui fait l'objet du présent rapport. La plainte en question porte sur une situation de conflit d'intérêt découlant de la participation du capitaine Klaus Schneider, membre du Service national d'enquête des Forces canadiennes (SNEFC), à une enquête en cours au sujet du déploiement des FC en Croatie entre 1993 et 1995.

15 Monsieur Smith est un témoin-clé au regard de certaines dimensions critiques de l'enquête, y compris la destruction présumée de documents médicaux contenus dans les dossiers de membres des FC ayant servi en Croatie. Différentes personnes, dont un témoin ayant fait une déposition devant le SNEFC, ont déclaré que Monsieur Smith avait donné l'ordre de détruire les documents médicaux qu'il avait versés dans les dossiers des membres des FC. Un témoin a reçu l'aide de la Direction générale des affaires publiques du ministère de la Défense nationale (MDN) en vue de préparer une déclaration publique aux médias.

25 Monsieur Smith a dit avoir eu des échanges avec le capitaine Schneider à l'époque où les deux hommes étaient en poste à Goose Bay, en 1995 et 1996. Monsieur Smith était alors médecin de la base et le capitaine Schneider, commandant de la police militaire de l'escadre. Selon Monsieur Smith, le capitaine Schneider a enquêté sur un incident qui a mené à sa mise en accusation et à son inculpation devant une cour martiale en 1996, ainsi que sur un autre incident qui a mené au dépôt d'accusations de voies de fait contre lui et a

De plus, lors de leur période de service à Goose Bay en 1995, Monsieur Smith dit avoir informé le capitaine Schneider des problèmes touchant les documents liés au déploiement des FC en Croatie.

35 Processus

40 Monsieur Smith a contacté le Bureau de l'ombudsman le 17 août 1999. Mon bureau a immédiatement désigné deux agents supérieurs qui ont rencontré Monsieur Smith et recueilli sa déclaration. Ils ont également interviewé le capitaine Schneider ainsi que son supérieur, l'inspecteur Russ Grabb, de qui relève l'enquête au sujet des questions liées au déploiement des FC en Croatie. Après l'échec d'une démarche informelle de résolution de l'affaire, nous avons officiellement interviewé l'inspecteur Grabb. Nous avons également eu des rencontres et des entretiens avec différents intervenants qui se trouvaient à Goose Bay en 1996.

45

50

55

Nous avons examiné ou demandé de voir différents documents conservés par le MDN et les FC, y compris les dossiers d'enquête de Goose Bay, les dossiers du personnel ainsi que les lignes directrices en matière de conflit d'intérêt à l'intention des enquêteurs et des autres membres du personnel des FC.

L'enquête indépendante sur les autres sujets soulevés dans la plainte de Monsieur Smith se poursuit.

Résumé des faits

60

Ce résumé s'appuie sur les résultats de notre enquête jusqu'à présent.

65

Le 17 août 1999, Monsieur Smith a joint mon bureau et discuté avec l'un de mes agents supérieurs. Il a alors formulé différentes plaintes, dont une voulant que l'enquête du SNEFC soit injuste et faussée, entachant donc tout le processus. Monsieur Smith a dit fonder cette conclusion sur le fait que l'un des enquêteurs était le capitaine Klaus Schneider, un officier qui l'avait injustement traité au moment où les deux hommes étaient en poste à Goose Bay, en 1995. Lors de cet entretien, nous avons remarqué que

70

Le 18 août 1999, nous avons reçu un appel téléphonique d'un officier actif des FC, ami de Monsieur Smith, qui a affirmé que

75

Il a également rapporté les propos de Monsieur Smith à l'effet que le capitaine Schneider était au courant de la question des documents médicaux, car les deux hommes en auraient discuté lors d'une conversation intime à Goose Bay en 1995.

80

Le 19 août 1999, les enquêteurs affectés au dossier ont rencontré Monsieur Smith et lui ont expliqué le rôle et la fonction de notre bureau. Ils ont également présenté à Monsieur Smith un formulaire de « dispense de confidentialité » qui autorise le Bureau de l'ombudsman à faire enquête au sujet d'une plainte et à discuter de tout élément pertinent avec quelque partie que ce soit.

85

Les membres de mon personnel ont abordé en détail les questions de confidentialité et clairement indiqué à Monsieur Smith que la nature de notre intervention nous empêcherait de préserver la confidentialité des renseignements. Nous l'avons également informé que l'examen approfondi de

90

90 ses allégations nécessiterait des entrevues avec toutes les parties concernées,
dans le but de recueillir leur version des faits. Monsieur Smith nous a dit
pleinement comprendre le processus et a signé le formulaire de dispense.

95

À l'époque, le capitaine Schneider était commandant de la
police militaire de l'escadre. Monsieur Smith a déclaré ce qui suit à mes
agents :

100

Je suis allé parler au capitaine Klaus Schneider

105

*Quoi qu'il en soit, ce Klaus Schneider (...) a fait de
grands effort pour se lier d'amitié avec moi. Quelques jours plus
tards, après le travail*

110

115

120

*Lorsque j'ai parlé à Klaus Schneider, j'ai expliqué ce qui se
passait ce qui s'était produit en Croatie. Et il connaissait to
les détails au sujet de mon problème de stress, il était au courant des multiples
demandes de soutien médical, et il était au courant des notes de service, des
notes de service en provenance de Calgary, et j'ai été surpris qu'il sache cela.*

125

Dans une entrevue subséquente, Monsieur Smith a détaillé ses allégations
voulant que capitaine Schneider soit au courant des problèmes liés aux notes
de service :

130

*Il était au courant de toutes les demandes que j'avais faites, il était
informé des questions environnementales que j'avais tenté de
résoudre, et il savait qu'il y avait des problèmes au sujet des notes de
service. Il n'a jamais dit quoi que ce soit au sujet du déchiquetage
des notes de service. [trad]*

135

Le 23 août 1999, mon personnel a appelé Monsieur Smith pour l'informer de
notre intention de lancer une enquête sur deux dimensions des plaintes qu'il
nous avait soumises, y compris l'allégation de conflit d'intérêt. Nous lui avons
rappelé qu'il avait signé un formulaire de dispense de confidentialité.

140

Monsieur Smith a accepté que mon bureau commence activement son enquête.
Il a également dit ne pas se soucier du risque que notre intervention soit rendue
publique.

145 En poste à Ottawa, le capitaine Schneider travaille au sein de l'unité du SNEFC qui s'occupe des enquêtes de nature délicate. Nous l'avons rencontré le 24 août 1999. Il a déclaré que l'enquête sur les événements de Croatie était divisée en quatre volets, dont l'un portant sur les allégations d'empoisonnement au gaz naphta du sous-officier à la retraite Matt Stopford et d'un autre individu. Le capitaine Schneider est enquêteur principal de ce volet qui, à son avis, « *n'a absolument rien à voir avec le cas de Monsieur Smith* » [trad].

150
155 Le capitaine Schneider nous a dit que les volets de l'enquête qui concernent directement Monsieur Smith avaient été confiés à d'autres officiers du SNEFC qui travaillent dans le même bureau que lui. Il a souligné que ce bureau organise des réunions générales plus ou moins hebdomadaires au cours desquelles tous les enquêteurs disponibles se réunissent « *pour échanger* [les renseignements dont ils disposent] » [trad]. Ayant été presque toujours à l'extérieur du bureau lors des trois semaines précédentes, le capitaine
160 Schneider a affirmé n'avoir assisté qu'à deux ou trois de ces réunions, dont l'une organisée la veille. Dans ce dernier cas, il a dit avoir quitté la réunion avant l'exposé de l'enquêteur responsable du volet de l'enquête qui concerne Monsieur Smith. Le capitaine Schneider a cependant admis avoir assisté à une réunion, organisée environ trois semaines plus tôt, au cours de laquelle l'enquêteur principal chargé du dossier de Monsieur Smith a présenté les
165 résultats obtenus jusqu'alors.

En outre, le capitaine Schneider a confirmé que certains membres de l'équipe qu'il dirige ont travaillé à d'autres volets de l'enquête, y compris ceux qui concernent directement Monsieur Smith.

170 Le capitaine Schneider nous a dit que, dès le lancement de l'enquête sur les événements de Croatie, il avait informé les gestionnaires du SNEFC de sa « *participation au procès de Monsieur Smith devant la cour martiale de Goose Bay* » [trad] lors de son affectation au poste d'officier responsable de la police militaire de la base, au milieu des années 1990.

175
Le capitaine Schneider
avant d'apprendre la nouvelle par le biais des journaux, en juillet ou août dernier.

185 Le capitaine Schneider a dit avoir rédigé des notes contemporaines au sujet de son entretien notes qui sont toujours en sa possession.

190 Au regard de l'enquête et de la comparution subséquente de Monsieur Smith devant la cour martiale, le capitaine Schneider a dit s'en être tenu à son rôle d'officier responsable de la section de la police militaire, déclarant ce qui suit :

Je n'ai pas participé comme enquêteur acti[...] Je ne serais même

195 *Je n'ai pas participé comme enquêteur actif[...] Je ne serais même pas être gestionnaire du cas; [les enquêteurs] m'ont simplement présenté la situation, après quoi j'ai fait rapport au commandant de l'escadre. [...] Mais en ce qui concerne la direction technique du cas, je n'ai pas participé.[trad]*

200 Le capitaine Schneider a nié avoir directement participé à l'enquête ou pris la décision de porter une accusation, pareille décision relevant plutôt du bureau du juge-avocat général, comme le voulait encore récemment la pratique courante. Le capitaine Schneider ne croit pas avoir assisté à l'audience de la cour martiale.

205 Le capitaine Schneider a dit croire fermement que sa participation à l'enquête ne posait aucun problème de conflit d'intérêt.

210 Dès la fin de l'entrevue avec le capitaine Schneider, mon personnel et moi avons discuté à fond de cette affaire. L'enjeu a été facilement cerné : Étant donné les circonstances dont nous avons pris connaissance, un observateur impartial pouvait-il encore avoir confiance en un processus d'enquête auquel participent les parties en cause ? À cette étape de l'étude du dossier, compte tenu des renseignements tirés des deux témoignages recueillis, j'ai jugé qu'il y avait à tout le moins crainte raisonnable de conflit d'intérêt. Afin de protéger
215 l'intégrité de l'enquête sur les événements de Croatie, enquête qui retient l'attention du public, j'ai conclu qu'il serait préférable pour toutes les parties concernées que le capitaine Schneider soit affecté à d'autres tâches, le temps que l'autorité compétente étudie les allégations de Monsieur Smith au sujet des renseignements qu'aurait possédés le capitaine Schneider en rapport avec
220 les notes de service.

J'ai décidé d'approcher officieusement les responsables du SNEFC pour voir si cette question pouvait être réglée à l'amiable, sans intervention officielle. Deux facteurs d'égale importance m'ont poussé à agir ainsi à cette étape du
225 processus, même si nous n'avions pas terminé notre enquête : le risque qu'une enquête approfondie et coûteuse de la SNEFC soit entachée à jamais par suite du maintien de la participation du capitaine Schneider; et

230 Par ailleurs, je croyais qu'une démarche informelle auprès de la hiérarchie éviterait à mon bureau de devoir mener une coûteuse enquête approfondie en milieu opérationnel. À cette fin, mes deux agents supérieurs ont rencontré
235 l'officier responsable de l'enquête sur les événements de Croatie, l'inspecteur Russ Grabb, et ce, quelques heures à peine après notre entretien avec le capitaine Schneider.

240 Agent de la Gendarmerie royale du Canada, l'inspecteur Grabb est en détachement auprès du SNEFC à titre d'officier responsable de l'unité qui s'occupe des enquêtes de nature délicate. Par le biais de la structure de commandement du SNEFC, il relève du grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC).

245 Mes agents ont annoncé à l'inspecteur Grabb que nous nous étions entretenus avec Monsieur Smith ainsi qu'avec le capitaine Schneider. Sous le sceau de la confidentialité, ils lui ont fait part des allégations de Monsieur Smith à l'effet que le capitaine Schneider aurait eu connaissance en 1995 des problèmes relatifs aux documents présentement sous enquête par le SNEFC.

Précisant qu'il n'était pas au courant de la situation, l'inspecteur Grabb a néanmoins jugé qu'aucun problème de conflit d'intérêt ne se posait, compte tenu de différents facteurs. Ainsi, il a fait valoir qu'à sa connaissance, la conduite du capitaine Schneider à Goose Bay n'avait fait l'objet d'aucune plainte. Il a expliqué la structure de l'enquête sur les événements en Croatie, qui se divise en volets distincts, et présenté un organigramme montrant ces derniers. Il a confirmé que le capitaine Schneider était responsable du volet portant sur les allégations d'empoisonnement au gaz naphtha du sous-officier à la retraite Matt Stopford et d'un autre individu, et que le capitaine Schneider ne participait aucunement au volet de l'enquête qui concerne Monsieur Smith. Disant avoir discuté de la question avec ce dernier et son avocat à la suite d'un reportage présenté le 13 août 1999 par le réseau CTV,

Mes agents ont exposé à l'inspecteur Grabb notre thèse au sujet de l'existence, à tout le moins et de prime abord, d'un possible conflit d'intérêt perçu. Ils ont fait remarquer que les renseignements fournis par Monsieur Smith au sujet de la connaissance, par le capitaine Schneider, des notes de service relatives au déploiement des FC en Croatie faisaient de ce dernier un témoin possible dans l'enquête portant sur cette question. Ils ont expliqué très clairement que nous ne visions aucunement à attaquer le capitaine Schneider ou à ternir sa réputation, pas plus que nous ne sanctionnions les affirmations de Monsieur Smith. Ils ont signalé à l'inspecteur Grabb que notre enquête n'était pas encore terminée, que nous n'avions pas en main tous les faits, mais que, comme mentionné précédemment, nous l'approchions dans un esprit de collaboration afin de régler la question à l'amiable, à la lumière des éléments réunis jusque là. Nous avons également précisé que le maintien du statu quo nous contraindrait à poursuivre nos efforts et à vider la question par le biais d'une enquête approfondie en milieu opérationnel.

L'inspecteur Grabb a répondu qu'il demanderait conseil à son entourage et communiquerait avec nous dans les plus brefs délais.

Le lendemain, l'inspecteur Grabb a remis à mes agents une déclaration enregistrée dans laquelle il réitérait et détaillait sa position de la veille. Disant avoir sérieusement réfléchi à la question et consulté différents intervenants, y compris des conseillers juridiques indépendants, l'inspecteur affirmait avoir minutieusement soupesé tous les enjeux, dont l'intégrité de l'enquête sur les événements en Croatie, le souci de justice envers toutes les parties concernées, la protection du bien public ainsi que la stratégie de déroulement de l'enquête. Il disait conclure que, compte tenu de l'ensemble des circonstances, il serait injuste d'interrompre pour l'instant la participation du capitaine Schneider à l'enquête. De

Dans sa déclaration, l'inspecteur Grabb ajoutait que les allégations de Monsieur Smith étaient des affirmations subjectives non fondées sur des faits. Il soulignait la nécessité de poursuivre l'étude du dossier,

300 mais affirmait être dans l'incapacité de partager cette
information avec nous pour l'instant, du fait que l'enquête soit encore en
cours. En ses termes, « [...] *ce serait comme [me] demander de répondre avec
un bras lié dans le dos, voire un bras et demi. [...] Il y a plusieurs éléments de
cette affaire que je n'ai pas le droit de vous révéler* » [trad]

305 Dans sa déclaration, l'inspecteur Grabb rappelait que la participation du
capitaine Schneider à l'enquête du SNEFC n'avait rien à voir avec Monsieur
Smith. Il admettait cependant l'existence d'un lien entre les volets de l'enquête
qui portent respectivement sur la destruction des notes de service et sur les
allégations d'empoisonnement de Matt Stopford. Il confirmait également que
certains enquêteurs qui collaborent au volet de l'enquête que dirige le capitaine
310 Schneider travaillaient aussi directement au volet au regard duquel Monsieur
Smith a d'abord été traité comme un suspect et constitue toujours un témoin-
clé.

315 Se disant non convaincu dans sa déclaration, l'inspecteur Grabb rejetait la
proposition soumise par mes enquêteurs, à savoir que le capitaine Schneider se
retire de l'enquête jusqu'à ce que la plainte relative à la situation de conflit
320 d'intérêt ait fait l'objet d'une enquête.

325

330 Dans sa déclaration, l'inspecteur Grabb nous annonçait que le capitaine
Schneider était censé se rendre à Trenton à compter du 30 août 1999 pour
recevoir une formation préparatoire en vue de son affectation au Kosovo,
prévue pour décembre 1999,

335

En précisant ainsi que le capitaine Schneider
« *s'absentera environ huit semaines à compter de lundi prochain* » [trad],
l'inspecteur Grabb laissait clairement entendre qu'à toutes fins pratiques,
l'absence prochaine du capitaine Schneider pour une période indéterminée
340 devrait nous rassurer, sans égard au maintien de sa participation officielle à
l'enquête. Soulignons qu'à l'heure actuelle, le capitaine Schneider est de
retour et qu'il a repris ses fonctions d'enquêteur au sein du
groupe de travail du SNEFC.

345 La réponse de l'inspecteur Grabb m'a semblé insatisfaisante; j'ai donc
demandé à mon personnel de poursuivre son enquête.

350

355

360

365

370

375 À la lumière de ce nouvel élément de preuve, nous avons de nouveau cherché
à résoudre l'affaire à l'amiable en informant l'inspecteur Grabb de la plainte

à résoudre l'affaire à l'amiable en informant l'inspecteur Grabb de la plainte déposée en 1998 par Monsieur Smith plainte qui visait le capitaine Schneider. La participation de ce dernier à l'enquête sur les événements de Croatie a quand même été maintenue.

Nous avons donc poursuivi notre enquête et interviewé différentes personnes qui se trouvaient à Goose Bay au moment où sont survenus les événements précités. Nous avons vite constaté que deux écoles de pensée s'affrontaient au sujet des expériences vécues par Monsieur Smith et des facteurs explicatifs connexes. De dire l'une des personnes que nous avons rencontrées, « il n'y a pas d'intervenant neutre » [trad]. Cependant, nous avons trouvé des preuves crédibles qui corroborent l'affirmation de Monsieur Smith à l'effet qu'il se soit adressé au capitaine Schneider en 1995

Le 1^{er} octobre 1999, nous avons reçu copie de cette lettre par l'entremise de Monsieur Smith. À 8 h 45 le jour même, l'un de mes agents principaux joignait le titulaire intérimaire du poste de GPFC, le lieutenant-colonel Don Dixon.

À notre grande surprise, nous avons alors appris que le capitaine Schneider continuerait d'assurer la direction de son volet de l'enquête sur les événements de Croatie. Selon le lieutenant-colonel Dixon, qui s'est dit au courant de la tenue de notre enquête sur l'allégation de conflit d'intérêt, le capitaine Schneider « *continuera de participer à l'enquête pour le moment* » [trad].

Constats et recommandations

En vertu du paragraphe 19(g) des Directives ministérielles, si l'ombudsman juge, après avoir terminé son examen des questions à l'étude, que d'autres mesures devraient être prises pour améliorer de façon sensible et durable le bien-être des membres de la collectivité militaire, il présentera ses recommandations ou ses avis, avec motifs à l'appui, à l'autorité compétente du MDN ou des FC. Par ailleurs, en vertu du paragraphe 20, l'autorité compétente l'informerait à son tour, dans un délai jugé raisonnable par l'ombudsman, des mesures qui ont été prises ou qui sont envisagées.

470

Avant de lancer une enquête officielle, mon bureau a tenté par tous les moyens de résoudre cette question avec le bureau du GPFC par des voies informelles. Les tentatives à cet effet sont détaillées dans le précédent chapitre. En bref, mon personnel a rencontré l'officier responsable de l'enquête policière et lui a expliqué clairement les enjeux qui se posaient ainsi que les risques que comporterait, selon nous, le maintien du capitaine Schneider dans ses fonctions au sein de l'équipe responsable de l'enquête, à savoir que les conclusions de cette dernière pourraient être entachées aux yeux de certains observateurs.

475

480

Malgré tout, les cadres responsables ont décidé de maintenir le capitaine Schneider dans ses fonctions au sein de l'équipe responsable de l'enquête.

485

Il est regrettable que, dans cette affaire, les tentatives de résolution à l'amiable n'aient pas porté fruit et qu'il faille mener une enquête officielle, assortie de recommandations. Bien que cette enquête suive son cours, toutes les parties directement visées ont été rencontrées et ont eu l'occasion d'exprimer leur point de vue. Cependant, les preuves recueillies jusqu'à présent me donnent suffisamment d'éléments pour poser un jugement éclairé. Étant donné l'intérêt marqué que porte le public au déroulement de l'enquête du SNEFC, et à la lumière de mes conclusions et recommandations, on a cru bon que je publie dès que possible mon rapport sur la question.

490

Décision et recommandation au sujet de la plainte relative à l'allégation de

495

495 *conflit d'intérêt*

500 D'après le *Dictionary of Canadian Law*, un conflit d'intérêt survient
« lorsqu'une personne en mesure d'influencer une décision officielle détient un
intérêt personnel ou financier dans le fruit de cette décision » [trad]. Toute
autorité qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire a, du moins sur le plan moral,
le devoir d'éviter de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêt. Le
devoir d'éviter tout conflit d'intérêt réel ou perçu est encore plus grand
lorsqu'un fonctionnaire se voit confier la tâche d'appliquer la loi. Le nœud du
505 problème a trait à la crédibilité même du processus judiciaire. Aux yeux du
public, le dicton voulant que « la perception devienne réalité » vaut tout
particulièrement lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi. En effet, dans de telles
circonstances, suspects, plaignants et membres du public doivent avoir
l'assurance que la résolution d'un litige s'appuie exclusivement sur les
conclusions d'une enquête, sans que le processus de réflexion soit soumis à
510 une quelconque influence externe.

Je me réjouis des récentes déclarations publiques du ministre de la Défense
nationale et du chef d'état-major de la Défense (CEMD), qui abondent dans ce
sens.

515 Ainsi, en rapport avec la commission d'enquête qui a été créée pour examiner
certaines questions liées aux éléments de l'enquête que mène présentement le
SNEFC, le CEMD a fait valoir qu'il était essentiel que la réponse du MDN et
des FC aux allégations d'exposition à des substances toxiques en Croatie soit
jugée crédible et non impartiale.

520 Dans une déclaration faite lors d'une conférence de presse convoquée le
10 août 1999, le CEMD a fait état du constat tiré par le colonel Howard
Marsh, alors président de la commission d'enquête, à l'effet « que la gestion
des questions connexes en 1998-1999 comportait le risque que survienne un
525 conflit d'intérêt perçu, et que la nomination d'un nouveau président éliminerait
risque. » [trad]

Il a ensuite ajouté ce qui suit :

530 *Le lieutenant-général Caines a précisé que le colonel Marsh se
souciait également du risque de voir le public douter de la crédibilité
des conclusions de la commission. Il a déclaré que le colonel Marsh
songeait à démissionner de la présidence de l'organisme afin d'éviter
que cela se produise. En fin de compte, selon le colonel Marsh, il
est essentiel que le rapport final de la commission soit crédible
afin de pouvoir résister au jugement des décennies à venir* [trad]

535 Le ministre de la Défense nationale a abordé le sujet lors d'une conférence de
presse convoquée le même jour :

540 *Le colonel Marsh et le Ministère ont tous deux obtenu un avis
juridique au sujet du risque que survienne un conflit d'intérêt perçu. À
la suite de cette démarche, le colonel Marsh a demandé d'être
remplacé au poste de président et membre de la commission*

545 *remplacé au poste de président et membre de la commission*
d'enquête. Les avocats consultés ne croient pas que le colonel se
trouve en situation de conflit d'intérêt, mais font valoir que cette
interprétation pourrait être contestée. Tout comme le colonel Marsh,
un homme dont l'intégrité ne fait aucun doute, le général Baril et moi
voulons faire en sorte que les résultats de l'enquête puissent résister
aux examens les plus minutieux. C'est pourquoi le colonel Marsh a
demandé d'être remplacé, ce que le général Baril et moi avons convenu
550 *de faire. Il ne suffit pas que justice soit faite; il doit également y*
avoir reconnaissance que justice est faite. [nous soulignons]
[trad]

555 Notons que le lieutenant-colonel Roger Strum, membre du bureau du juge-
avocat général et conseiller juridique auprès de la commission d'enquête, a
remis sa démission pour cause de possible conflit d'intérêt. Cette nouvelle a
été rendue publique le 30 juillet 1999 par la voie d'un communiqué de presse
dont voici un extrait :

560 *À la lumière du plan de travail de la commission, le lieutenant-*
colonel Strum a considéré que son affectation temporaire à Calgary
ainsi que son rôle de procureur au sein de la cour martiale d'Eric
Smith, lieutenant de marine à l'époque (un individu qui pourrait être
appelé à fournir de l'information à la commission), pourrait être perçu
comme une possibilité d'apparence de conflit.

565 Il est clair qu'un grand nombre d'intervenants du MDN et des FC et
d'intervenants extérieurs suivront de près le déroulement de l'enquête
criminelle que mène présentement le SNEFC, une enquête de premier plan qui
fait suite au déploiement des FC en Croatie en 1993. Au moment d'évaluer les
570 questions de conflit d'intérêt, il faut tenir compte du droit du public d'avoir
une enquête juste et impartiale. De toute évidence, le bien public sera servi si
l'enquête du SNEFC résiste à l'examen du public, car la confiance à l'égard de
l'intégrité du SNEFC et du système judiciaire militaire tout entier s'en
trouvera renforcée. Dans son dernier rapport annuel, le GPFC a applaudi ce
575 niveau d'examen public, soulignant que « l'équipe du GPFC et ses unités
subordonnées exécuteront leurs fonctions en respectant les plus strictes normes
d'éthique[...] et que] l'organisation honore tout particulièrement les valeurs
suivantes : [...] la reddition de comptes, l'intégrité et l'éthique[trad].

580 La question que je dois trancher est donc la suivante : Y a-t-il risque que
survienne un conflit d'intérêt *perçu*, étant donné le rôle d'enquêteur que joue
le capitaine Schneider au sein du groupe de travail sur la Croatie ?

585 Le bureau du GPFC juge qu'il n'existe aucun risque de conflit d'intérêt, *perçu*
ou réel, parce que le capitaine Schneider ne peut, en vertu du rôle qu'il joue au
sein du groupe de travail, exercer une influence directe ou indirecte sur le
déroulement du volet de l'enquête qui concerne directement Monsieur Smith,
ni contribuer de quelque façon à ce volet. Je ne partage pas cette opinion. Le
capitaine Schneider a la possibilité d'assister à des réunions où le cas de
590 Monsieur Smith est abordé et où des décisions stratégiques sont prises, et de
fait il assiste à de telles réunions. De plus, l'organigramme dressé par
l'inspecteur Grabb montre clairement que les enquêteurs qui relèvent du
capitaine Schneider ont également eu, à certains moments, à travailler à des
volets de l'enquête qui concernent directement Monsieur Smith. Comme le
confirment le capitaine Schneider et l'inspecteur Grabb, le capitaine Schneider

595 confirment le capitaine Schneider et l'inspecteur Grabb, le capitaine Schneider ne se trouve pas isolé des autres volets de l'enquête.

En outre, je crois qu'il existe une nette possibilité de lien entre le volet de l'enquête dont est responsable le capitaine Schneider et celui qui concerne Monsieur Smith. Bien que le SNEFC ait refusé de discuter de son enquête avec le personnel mon bureau, même s'il en a eu l'occasion, on ne peut nier la possibilité que s'établisse un lien entre les circonstances entourant les allégations d'empoisonnement du sous-officier d'escadre à la retraite Matt Stopford et l'enregistrement des renseignements médicaux lors de l'opération canadienne en Croatie. L'établissement d'un tel lien pourrait entacher la crédibilité de Monsieur Smith.

605

610 Étant donné

au sujet du rôle d'enquêteur qu'aurait joué le capitaine Schneider au regard de la comparution de Monsieur Smith devant la cour martiale dans le cadre d'une autre affaire, il existe à tout le moins la perception que le capitaine Schneider pourrait détenir un intérêt direct dans le déroulement de l'enquête du SNEFC.

615

620 La perception de conflit d'intérêt découle de cette impression d'intérêt direct, de l'accès direct à l'enquête dont jouit le capitaine Schneider ainsi que de son implication dans le volet de l'enquête au regard duquel Monsieur Smith a d'abord été traité comme un suspect et constitue toujours un témoin-clé. Par conséquent, en toute objectivité, je conclus que la perception d'intérêt privé du capitaine Schneider pourrait nuire au bien public.

625

Pour ce qui est du retrait du capitaine Schneider de l'enquête pour un certain temps en raison de ses engagements préparatoires à son éventuel déploiement, il s'agit selon moi d'un élément qui n'a rien à voir avec le problème de conflit d'intérêt et qui n'exclut pas la participation future de l'intéressé à l'enquête. En fait, depuis la fin de septembre, le capitaine Schneider semble avoir réintégré ses fonctions au sein du groupe de travail.

630

635 Je désire déclarer sans équivoque que mes conclusions ne mettent aucunement en doute ou ne visent aucunement à mettre en doute la réputation du capitaine Schneider ou de qui que ce soit. En aucun cas mon évaluation du possible problème de conflit d'intérêt, perçu ou réel, devrait-elle être interprétée comme un commentaire négatif sur l'honnêteté du capitaine Schneider, son intégrité et ses capacités d'enquêteur ou comme un commentaire négatif sur qui que ce soit.

640

Dans le cadre de la présente évaluation, il importe peu que soient fondées ou non les allégations et les plaintes au sujet de la participation du capitaine Schneider à la comparution de Monsieur Smith devant la cour martiale à Goose Bay

645

ainsi que celles ayant trait à sa connaissance antérieure des notes de service relatives à la situation en Croatie. Cependant, l'allégation de Monsieur Smith à l'effet que le capitaine Schneider aurait eu connaissance des notes de service en 1995 justifie la tenue d'une enquête indépendante, car elle fait du capitaine Schneider un témoin possible dans l'enquête que mène

fait du capitaine Schneider un témoin possible dans l'enquête que mène présentement le SNECF.

650

Ma décision et ma recommandation s'appuient uniquement sur l'existence d'un conflit d'intérêt perçu, compte tenu de l'ensemble des circonstances et des éléments dont nous avons connaissance. Comme mentionné précédemment, le maintien de la participation du capitaine Schneider à tout volet de l'enquête comporte le risque de voir des observateurs remettre en doute l'équité de la démarche du SNEFC.

660

En conséquence, je juge que cette affaire crée de toute évidence une situation de conflit d'intérêt perçu, qui, si elle n'est pas rectifiée, risque de porter sérieusement atteinte à l'intégrité et à la crédibilité de toute l'enquête du SNEFC.

665

Par conséquent, je formule la recommandation suivante :

670

Le capitaine Schneider devrait cesser de participer à l'enquête portant sur les questions liées au déploiement canadien en Croatie ou se voir retirer toutes ses fonctions relatives à cette enquête.

Politiques et lignes directrices en matière de conflits d'intérêt

675

Il ne semble exister aucune politique ou pratique écrite qui définit le concept de conflit d'intérêt, tel qu'il s'applique dans des situations semblables à celles décrites dans la présente.

La police militaire est assujettie aux Consignes de la police militaire. Le paragraphe 43 (chapitre 1) de ce document énonce notamment ce qui suit :

680

Une personne peut exercer un pouvoir discrétionnaire de surveillance de la portée, de l'orientation et du règlement de toute enquête, si elle : [...]

685

d) ne détient aucun intérêt personnel ou illicite à l'égard du résultat de l'enquête;

e) n'est pas sujette à l'influence réelle ou apparente d'une personne qui pourrait détenir un intérêt personnel ou préjudiciable à l'égard du résultat de l'enquête[trad]

690

Cette disposition ne semble guère utile dans le cas qui nous intéresse. De même, certaines dispositions des procédures d'exploitation du SNEFC, publiées en août 1999, évoquent la question des conflits d'intérêt, sans toutefois proposer de ligne directive directe à ce sujet.

695

Le *Rapport Belzile*³ aborde la question des enquêtes relatives aux allégations d'infractions commises par des officiers de la police militaire. On y lit ce qui suit :

suit :

700

Nous recommandons que, chaque fois que le SNE doit faire enquête sur une infraction présumément commise par des membres de la police militaire, l'affaire soit confiée à des enquêteurs du SNE qui n'entretiennent pas ou ne doivent vraisemblablement pas entretenir de relations de travail avec les policiers militaires en question.

705

À mon avis, il est tout aussi inacceptable qu'un enquêteur du SNEFC participe à une enquête visant une personne avec laquelle il a eu, par le passé, une relation ayant dépassé le cadre d'un simple contact professionnel.

710

Comme je l'indiquais dans le rapport *Allons de l'avant*, publié en janvier 1999, l'appareil militaire constitue, sous bien des rapports, une organisation unique dont les membres sont particulièrement vulnérables, du fait que les FC peuvent empiéter sur presque toutes les facettes de leur vie. Les membres sont assujettis à un code de discipline militaire. Ils évoluent dans un cadre hiérarchique où les règles écrites régissent la plupart des éléments de leur vie professionnelle, voire non professionnelle. Face à l'étendue d'un tel contrôle, il est particulièrement important d'éviter tout soupçon de conflit d'intérêt lors du traitement d'une affaire par le système judiciaire militaire. Le *Rapport Dickson*⁴ souligne l'importance d'éviter les conflits d'intérêt perçus, et bon nombre de ses recommandations s'appuient sur ce principe.

720

Bref, selon moi, les circonstances uniques auxquelles sont assujettis les membres des Forces armées canadiennes imposent un fardeau supplémentaire au système judiciaire militaire à l'égard de la prévention des conflits d'intérêt perçus.

725

Quelles que soient les circonstances de l'affaire qui nous intéresse, il me semble essentiel que le SNEFC et la police militaire disposent de lignes directrices claires en matière de conflits d'intérêt. Je sais bien que de telles lignes directrices ne pourraient prévoir toutes les conditions propres aux différentes situations possibles. Cependant, elles devraient quand même être aussi détaillées que possible, afin que tous les membres puissent reconnaître le risque de conflits d'intérêt possibles et savoir comment y faire face.

730

De telles lignes directrices devraient traduire la réalité qui veut qu'en cas de risque de conflit perçu ou réel, l'importance des tâches publiques qu'accomplissent le SNEFC et les officiers de la police militaire dicte toujours la voie de la prudence.

735

Par conséquent, je formule la recommandation suivante :

740

En matière de conflits d'intérêt, le GPFC devrait établir des lignes directrices complètes, ayant force exécutoire, à l'intention du personnel qui relève de sa compétence.

745

Détermination des conflits d'intérêt

750

Lors de la réception de toute plainte relative à une situation de conflit d'intérêt découlant d'une enquête, le SNEFC aurait manifestement intérêt à ce que le GPFC communique les circonstances de l'affaire à une agence externe. Le

755

GPFC communique les circonstances de l'affaire à une agence externe. Le Bureau de l'ombudsman serait en excellente posture pour exercer ce rôle d'agence externe, car il possède toute l'expertise et assure toute la confidentialité requises pour résoudre de tels enjeux. Conformément au paragraphe 1 des Directives ministérielles, nous proposons au GPFC de lui donner ce son de cloche afin de l'aider à évaluer le risque que survienne un conflit d'intérêt perçu. Un tel renvoi devrait être fait à chaque fois qu'une enquête fait l'objet d'allégations de cette nature de la part d'une quelconque partie.

La recommandation que nous formulons à cet égard contribuerait à solidifier la confiance qu'inspirent les opérations du bureau du GPFC. En définitive, elle contribuerait à améliorer de façon sensible et durable le bien-être des membres de la collectivité du MDN et des FC.

La recommandation serait cohérente avec les efforts que déploient les gestionnaires et les chefs du MDN et des FC en vue d'examiner davantage les situations propices à l'apparition de conflits d'intérêt touchant les employés et les membres. Par exemple, le Chef, Service d'examen a récemment émis le Canforgen n° 083/99 CRS 0027 041536Z OCT99, un document non classifié qui rappelle aux membres qu'ils sont tenus de divulguer, dans un rapport confidentiel, tout avantage ou toute activité extérieure qui risque de faire obstacle à leurs fonctions et responsabilités officielles. Le Canforgen donne également la marche à suivre pour « *prendre des mesures correctives, le cas échéant* ». [trad]

Par conséquent, je formule la recommandation suivante :

Le GPFC devrait signaler à l'ombudsman toute plainte comportant une allégation de conflit d'intérêt visant un membre qui participe à une enquête. De là, l'ombudsman ferait un examen et communiquerait sa ou ses recommandations au GPFC, le cas échéant.

Sommaire des recommandations

760

I. Le capitaine Schneider devrait cesser de participer à l'enquête portant sur les questions liées au déploiement canadien en Croatie ou se voir retirer toutes ses fonctions relatives à cette enquête.

765

I. En matière de conflits d'intérêt, le GPFC devrait établir des lignes directrices complètes, ayant force exécutoire, à l'intention du personnel qui relève de sa compétence.

770

I. Le GPFC devrait signaler à l'ombudsman toute plainte comportant une allégation de conflit d'intérêt visant un membre qui participe à une enquête. De là, l'ombudsman ferait un examen et communiquerait sa ou ses recommandations au GPFC, le cas échéant.

1. Dukelow, D.A., et Nuse, B., The Dictionary of Canadian Law, Carswell, 1991, p. 196.

3. Rapport du Groupe d'examen des services de la police militaire, décembre 1998.

4. Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, mars 1997.